

Vergaderjaar 1995–1996

**24 272**

## **Wijziging van de Provinciewet en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 in verband met verruiming van het provinciale belastinggebied**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 10 oktober 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van de PvdA hebben met waardering het voorliggende wetsvoorstel, waarin de mogelijkheden van de provincies tot uitbreiding van de eigen financiële middelen worden verruimd, gelezen.

Dit wetsvoorstel past in de ook door deze leden gewenste verruiming van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van mede-overheden. Het vormt een belangrijke stap op weg naar een verdere decentralisatie van bevoegdheden en zet de provincies meer op scherp als het gaat om de lasten en baten die zij de burgers opleggen of verschaffen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom dit wetsvoorstel nu pas door de Tweede Kamer kan worden behandeld. Reeds op 15 maart 1994 heeft de regering in haar standpunt met betrekking tot het rapport van de commissie-De Kam gekozen voor de mogelijkheid de opcenten van de motorrijtuigenbelasting te verhogen. Het algemeen overleg over dit rapport vond plaats 30 november 1994. Nu pas komt de regering met dit wetsvoorstel.

Deze leden vragen waardoor deze vertraging is veroorzaakt.

Op grond van welke overwegingen zo vragen de leden van de fractie van de PvdA stemt het IPO in met de keuze voor deze heffingsgrondslag daar waar het IPO eerder aangaf voor andere opties te kiezen.

De leden van de CDA-fractie stemmen in algemene zin in met deze door het vorige kabinet bepleite verruiming van het provinciale belastinggebied.

Deze leden onderschrijven het hoofdargument voor deze verruiming: het streven de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid van

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Brinkman (CDA), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Nijpels-Hezemans (GN), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Mulder-van Dam (CDA), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+) en Van Oven (PvdA).

mede-overheden te vergroten en de afhankelijkheid van het rijk te verminderen.

De leden van de D66-fractie hebben met waardering kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel van de regering het provinciale belastinggebied te verruimen past in het door deze leden ondersteunde streven naar decentralisatie, dat een grotere zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de mede-overheden beoogt.

In een eerder stadium (november 1994) hebben deze leden dan ook de stelling van het (vorige) kabinet over het Rapport-de Kam onderschreven. De uitbreiding van het provinciale belastinggebied vergroot de financiële beleidsvrijheid en de financiële beleidsverantwoordelijkheid van de provincies, hetgeen in de optiek van de leden van de D66-fractie een gunstige invloed heeft op de allocatie van middelen op provinciaal niveau en de doelmatigheid ten goede komt.

Deze leden stellen vast dat niet uit te sluiten is dat te zijner tijd verdere belastingmaatregelen worden getroffen ter vergroting van het provinciale belastinggebied.

De leden van de RPF-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel, waarmee een verruiming van het provinciale belastingsgebied wordt beoogd. Zij onderschrijven het streven de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid van mede-overheden te vergroten en de afhankelijkheid van het rijk te verminderen.

De leden van de RPF-fractie informeren of de provincies in de nabije toekomst meer van dergelijke operaties tegemoet kunnen zien. Zij vragen of andere mogelijkheden tot verruiming van het provinciale belastinggebied al in voldoende mate zijn onderzocht. De met name technische argumenten tegen de andere voorstellen van de Commissie-De Kam hebben deze leden er niet van overtuigd dat er op dit terrein niet meer mogelijk is. Mede gelet op de overwegingen die ten grondslag liggen aan het voorliggende wetsvoorstel menen zij dat verdergaande decentralisatie van de belastingen niet moet worden belemmerd door argumenten van voornamelijk technische aard. Uiteraard realiseren deze leden zich dat ook principiële overwegingen een rol spelen bij het afzien van verdere stappen richting decentralisatie. De regering maakt echter onvoldoende duidelijk in hoeverre die overwegingen leiden tot onoverkomelijke problemen. De leden van de RPF-fractie nodigen de regering dan ook uit dit belangrijke aspect breder te belichten. Is de regering ook bereid om op korte termijn andere mogelijkheden nader te onderzoeken? Ten aanzien van de heffing van provinciale verbruikersbelasting op milieugrondslag wordt opgemerkt dat heroverweging in een latere fase niet wordt uitgesloten. Zijn daar al plannen voor en op welke gronden zou de regering willen heroverwegen?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot verruiming van het provinciale belastinggebied. Het wetsvoorstel is de afronding van een langdurige discussie. Wat betreft de leden van de SGP-fractie is het resultaat teleurstellend. Zij hadden liever een bredere basis gezien voor een ruimer provinciaal belastinggebied. Ook bij eerdere gelegenheden hebben deze leden de mening uitgesproken dat een reëel decentralisatiebeleid vraagt om een bredere basis voor een ruimer belastinggebied. Zij plaatsen dan ook een aantal kritische kanttekeningen bij het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de GPV-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Een substantiële verruiming van het provinciale belastinggebied is alleszins gerechtvaardigd. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de geleidelijke versterking van de provincie binnen de bestuurlijke organisatie.

De leden van de SP-fractie hebben grote twijfels bij het wetsvoorstel. Zij zijn geen voorstander van het vergroten van de mogelijkheden van belastingen voor lagere overheden.

In het algemeen zijn de leden van de SP-fractie voorstander van vereenvoudiging van belastingheffingen. Het geheel afschaffen van de provinciale opcenten en beperken tot een landelijke motorrijtuigenbelasting heeft de voorkeur van de leden van de SP.

## **2. De keuze om aan te sluiten bij de opcentenheffing op de MRB**

De leden van de CDA-fractie hebben bij de keuze voor de MRB-variant wel een aantal vragen die eerst nadere opheldering verdienen. Op zich heeft de MRB-variant voordelen boven andere mogelijke vormen van provinciale belasting (provinciale opcenten op de loon- en inkomstenbelasting; provinciale ingezetenenbelasting; grondwater- en afvalstoffenbelasting). Die voordelen zijn:

- De «operatie MRB» kan budgettair neutraal verlopen.
- De perceptiekosten kunnen waarschijnlijk laag blijven.
- Herverdeeffecten tussen belastingplichtigen onderling blijven beperkt.
- Inpasbaarheid in het nieuwe verdeelmodel Provinciefonds.

Het bovenstaande neemt niet weg dat er bij de leden van de CDA-fractie toch nog wel enige vragen bestaan.

Blijkens de memorie van toelichting delen de bewindslieden in principe de opvatting van de provincies «dat alle burgers belang hebben bij de provinciale taakuitoefening en dat dientengevolge niet uitsluitend houders van motorrijtuigen in een provinciale heffing betrokken moeten worden». Ook wordt geconstateerd dat er (gegronde) bezwaren bestaan tegen de overige uitbreidingsvoorstellen. Moeten we hieruit concluderen dat verdere uitbreiding van het provinciale belastinggebied alleen nog maar mogelijk is door eventueel nog verdere verhoging van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting? Of zijn er plannen om nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid van een verdere uitbreiding/verbreding van het provinciale belastinginstrumentarium? Achten de bewindslieden overigens verdergaande uitbreiding van het provinciale belastinggebied op termijn wenselijk? Waar ligt voor hen de grens?

Door de invoering van systemen als Eurovignet en rekeningrijden zal een nadere discussie gevoerd dienen te worden omtrent compensatie. Het ligt voor de hand deze compensatie in eerste instantie te zoeken in de MRB. Blijft hiervoor voldoende ruimte op nationaal niveau?

De regering wil overgaan tot verdere variabelisatie van de fiscale autokosten. Staat uitbreiding van het fiscale domein bij de provincie met de MRB-variant deze ontwikkeling niet in de weg? Welke mogelijkheden zijn er om juist variabele fiscale heffing over te hevelen naar de provincie?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel. Zij constateren dat de rapportages van de werkgroep Haks en de commissie-De Kam ook het nieuwe kabinet niet hebben kunnen verleiden het initiatief te nemen tot een ingrijpende wijziging van de financieringssystematiek van de provincies. Zo is niet gekozen voor een provinciale ingezetenenbelasting of voor compensatie in de vorm van verlaging of afschaffing van specifieke uitkeringen. De leden van de VVD-fractie hebben begrip voor de overwegingen die de regering tot haar standpunt hebben gebracht, respectievelijk lage perceptiekosten en de wenselijkheid van een verdeling van de middelen die aansluit bij de behoeften. Van belang is ook dat het IPO weinig ruimte bood voor een ingrijpende wijziging, door zijn uitgangspunt van budgettaire neutraliteit tussen provincies. Bovendien is verhoging van de totale belastingdruk ongewenst.

Binnen deze vier randvoorwaarden is het voorstel van de regering misschien het best denkbare, waarbij discussie mogelijk is over de hoogte van het bedrag van f 750 miljoen. De vraag is echter wel wat nu per saldo nog de winst is van een verschuiving van de algemene uitkering uit het provinciefonds naar de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Daartoe moeten tegen elkaar worden afgewogen de winst bestaande uit de grotere eigen verantwoordelijkheid en financiële zelfstandigheid van de provincies tegen het verlies ten gevolge van de minder goede verdeling van de belastingdruk over de burgers. Indien de provincies de korting op de algemene uitkering onmiddellijk compenseren door volledige benutting van de extra ruimte voor het heffen van opcenten, resteert per saldo slechts verlies. Dat de provincies over zullen gaan tot volledige compensatie is niet onwaarschijnlijk, omdat kennelijk binnen het huidige maximum aantal opcenten voldoende ruimte bestaat voor een eigen beleid: f 150 miljoen belastingcapaciteit wordt niet benut.

In dit verband is ook relevant dat uit paragraaf 8 van de memorie van toelichting blijkt dat het beoogde nieuwe verdeelstelsel voor het provinciefonds een model bevat waarin de belastingcapaciteit als negatieve maatstaf is opgenomen. Provincies die minder opcenten op de motorrijtuigenbelasting heffen, worden bestraft met een lagere algemene uitkering uit het provinciefonds.

Ten aanzien van de vorm die de regering kiest om de verruiming van het provinciale belastinggebied gestalte te geven – een substantiële verhoging van de limiet voor de opcenten op de motorrijtuigenbelasting, die leidt tot een stijging van de maximale opbrengst met f 750 miljoen, gekoppeld aan een gelijktijdige verlaging van de hoofdsom met hetzelfde bedrag en een overeenkomstige verlaging van de algemene uitkering uit het Provinciefonds – merken de leden van de D66-fractie het volgende op.

De keuze om aan te sluiten bij de opcentenheffing op de Motorrijtuigenbelasting is voor deze leden acceptabel.

De nadelen verbonden aan alternatieve belastingbronnen, i.c. de provinciale opcenten op de loon- en inkomstenbelasting, een provinciale ingezetenenbelasting, een provinciale grondwaterbelasting en afvalstoffenbelasting, zoals aangestipt in de memorie van toelichting, wegen in dit verband zwaar.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de opcentenheffing op de Motorrijtuigenbelasting een voldoende breed draagvlak creëert.

Het aantal belastingplichtigen verschaft de belasting een solide basis. Bovendien heeft het regeringsvoorstel netto geen nadelige gevolgen voor de belastingplichtigen, aangezien het bedrag van de te betalen belasting voor de individuele belastingplichtige niet wijzigt. Wel kan een zekere variatie in belastingdruk ontstaan voor burgers in de verschillende provincies, omdat deze binnen de limiet kunnen variëren in de te heffen opcenten. Het ligt dan ook voor de hand dat binnen de provincies over de afweging met betrekking tot de lastendruk versus provinciale taken zal worden gesproken.

De leden van de SGP-fractie vragen of de (provinciale opcenten op de) motorrijtuigenbelasting (MRB) wel geschikt zijn als basis voor de provinciale belastingheffing. Op zichzelf is het al de vraag of motorrijtuigen geschikt zijn als belastingobject voor een overheid, zeker als dat in feite het enige object is. Die vraag wordt alleen maar pregnanter, naarmate het minder vanzelfsprekend is dat alle burgers een auto bezitten. In dit verband achten deze leden het noodzakelijk dat de regering zich rekenschap geeft van de relatie van dit wetsvoorstel tot de voornemens op het gebied van het terugdringen van het autoverkeer, c.q. autobezit.

Deze leden vragen ook of er niet een duidelijke relatie dient te zijn tussen het object motorrijtuig en het gebruik van de (provinciale) wegen. Die relatie is er toch nauwelijks nog?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de MRB een belasting is die voor de provincies van een vergelijkbaar belang is als de onroerende-zaakbelasting (OZB) voor de gemeenten. De MRB is feitelijk een soort «roerende-zaakbelasting» (RZB) voor de provincies. Gelet op de vraagtekens die geplaatst kunnen worden bij deze roerende zaken als enige object voor de provinciale belastingheffing en ook gezien de overwegingen die hebben geleid tot het afzien van de overige voorstellen van de commissie-De Kam, vragen deze leden of weleens is overwogen om de provincies ook een aandeel te geven in de heffing terzake van onroerende zaken, de OZB dus. Zij verwijzen in dit verband ook naar pleidooien in het kader van de vorming van stadsprovincies om de heffing van OZB te verdelen tussen gemeenten en provincie, overigens zonder een splitsing aan te brengen tussen woningen en niet-woningen.

De leden van de GPV-fractie onderschrijven de keuze voor verhoging van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Opcenten op de loon- en inkomstenbelasting wijzen zij van de hand, in het bijzonder omdat voorkomen moet worden dat het inkomen van burgers object wordt van een steeds meer uitdijend aantal heffingen van verschillende overheden. Provinciale belastingen op milieugrondslag zouden voor de leden van de GPV-fractie wel bespreekbaar zijn, maar verdienen in dit stadium niet de voorkeur vanwege de zeer ongelijke verdeling van belastingcapaciteit over de provincies, welke daarvan het gevolg zou zijn. Een voordeel van ruimere opcenten op de motorrijtuigenbelasting is ook, dat de hoogte van deze heffing minder direct van invloed is op de koopkracht van de burgers maar toch grote groepen burgers raakt.

Afgezien is van provinciale grondwaterbelasting en afvalstoffenbelasting omdat deze een rol spelen in het beleid van het Rijk om de factor milieu nadrukkelijk in de belasting te betrekken – hetgeen eisen stelt aan landelijke uniformiteit. De leden van de SP-fractie vragen of kan worden toegelicht waarom dit niet geldt voor de motorrijtuigenbelasting?

Door dit voorstel is de kans groot dat de verschillen in opcenten die nu reeds aanwezig zijn tussen de provincies groter zullen worden. De leden van de SP-fractie vinden dit ongewenst.

### **3. De verhoging van het aantal ten hoogste te heffen opcenten per 1 april 1996**

De verruiming van de provinciale opcenten betekent dat bedrijven op enig moment voordeel kunnen behalen om op grond van de hoogte van de daar geldende opcenten een andere vestigingsplaats (lees provincie) te kiezen. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld lease-maatschappijen. Daarbij vragen de leden van de PvdA-fractie ook of voor de op te leggen belasting de vestigingsplaats van de lease-maatschappij in de provincie of die van de auto-gebruiker bepalend is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in de toekomst het verschil tussen provincies voor wat betreft het aantal auto's per provincie en daarmee de potentiële belastingruimte per provincie niet te groot kunnen zijn. Is het dan mogelijk, zo vragen deze leden, dat dat zou kunnen leiden tot inkomstenkortingen voor provincies met een lage auto-dichtheid.

Autobussen blijven op grond van een technisch lastige constructie buiten de heffing van de provinciale opcenten. Heeft de regering overwogen zo vragen de leden van de PvdA-fractie om de vrijstelling van autobussen niet te compenseren. Dat wil zeggen dat de belasting op autobussen lager zou worden. Hetgeen met een uiterst bescheiden verhoging op personenwagen gecompenseerd zou kunnen worden. Het gaat om een bedrag van zo'n 6 miljoen per jaar. Daarmee zou op

weliswaar bescheiden wijze het uit milieu-oogpunt aantrekkelijker busvervoer een voordeel ondervinden ten opzichte van de milieu-technisch nadeliger personenauto.

#### **4. Budgettaire gevolgen voor de gezamenlijke provincies**

In de memorie van toelichting wijzen de bewindslieden erop dat voor wat betreft de compensatie voor de door provincies te verwachten toename van perceptiekosten en renteverlies (afdrachtssystematiek) «de budgettaire plussen en minnen ... grosso modo tegen elkaar wegvallen». Daarbij wordt evenwel uitgegaan van een gemiddelde groei van de opcenten-opbrengst van 3% per jaar. Beschikken de bewindslieden over gegevens waaruit blijkt dat deze trend zich zal doorzetten? Kan een inzicht verschaft worden in meerjarige prognoses voor de ontwikkeling van de omvang van het wagenpark?

Hoewel het Rijk rente en perceptiekosten gaat besparen bestaat bij de leden van de CDA-fractie toch alles overziende de indruk dat de extra lasten afgewenteld worden op de burgers, en dat zo een «stille» lastenverhoging wordt gerealiseerd.

Willen de bewindslieden een heldere uiteenzetting geven welke effecten dit heeft voor de provincie en de burgers?

De leden van de D66-fractie achten het van belang dat de operatie voor de provincies zoveel mogelijk budgettair neutraal verloopt. Met het IPO hecht deze leden er dan ook aan dat kwesties van de perceptiekosten en de afdrachtssystematiek worden opgelost.

Uitgangspunt is dat de perceptiekosten zo laag mogelijk zijn. In het geval van de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting is sprake van een redelijke verhouding van de perceptiekosten tot de extra opbrengsten van de belasting.

Ten aanzien van het renteverlies dat optreedt ten gevolge van de beoogde afdrachtssystematiek merken de leden van de D66-fractie op dat het budgettaire nadeel van de provincies inderdaad zou kunnen worden gecompenseerd door de verwachte groei van de heffingsgrondslag, zoals de regering aangeeft.

Indien de toename van het wagenpark vanuit de belastingoptiek onverhoopt minder is, en dus de belastingcapaciteit van de provincies minder stijgt en achterblijft bij de afname van het jaarlijks accres van het Provinciefonds, zou de regering kunnen overwegen de provincies tegemoet te komen.

De leden van de D66-fractie stemmen in met het zoveel mogelijk beperken van de herverdeeffecten voor de individuele provincies, en zijn van mening dat dit bereikt wordt door de beoogde verdeling van het totaalbedrag van de verlaging van de algemene uitkering uit het Provinciefonds over de verschillende provincies naar rato van de per provincie bestaande belastingcapaciteit.

Ten aanzien van het renteverlies merkt de memorie van toelichting op dat deze kan worden becijferd op f 3 à 4 miljoen in 1996 (f 5 mln. structureel). Het IPO-advies met de voorspelling van f 10 mln. structureel zou te pessimistisch zijn. De leden van de RPF-fractie informeren of de regering nader kan onderbouwen op grond van welke gegevens het kabinet tot meer optimistische ramingen komt dan het IPO.

#### **5. Budgettaire gevolgen voor de provincies afzonderlijk**

Voor het vervallen van de opcentenheffing op bussen worden provincies gecompenseerd door een verhoging van de opcentenlimiet voor de resterende voertuigen. «Provincies met een relatief gering aantal bussen hebben hier enig voordeel van en provincies met naar verhouding

veel bussen enig nadeel». De leden van de CDA-fractie vragen de regering of deze voor en nadelen per provincie gekwantificeerd kunnen worden.

Wordt bij bussen een onderscheid gemaakt betreffende de bussen ten behoeve van het openbaar collectief vervoer en het particuliere collectief of besloten vervoer?

## **6. De gevolgen voor de belastingplichtigen**

In de memorie van toelichting worden de financiële effecten van het wetsvoorstel nogal globaal benaderd. De leden van de CDA-fractie zouden het op prijs stellen, indien per provincie kan worden aangegeven wat een autobezitter met een auto van 1000 kg in de huidige en in de toekomstige situatie moet betalen aan hoofdsom en opcenten. Dit uitgaande van het gegeven dat de verschillende provincies middels de opcenten compensatie zullen zoeken voor het door hen te derven bedragen, alsmede voor renteverlies en meerdere perceptiekosten.

Is bij het opstellen van de uitgavenkaders ten tijde van het Regeerakkoord hier reeds rekening mee gehouden; of is hier gewoon sprake van het ontduiken van het uitgavenkader door een uitgave om te zetten in een fiscale regeling?

In het huidige voorstel worden de autobussen niet betrokken. De reden is dat het systeem daardoor nodeloos ingewikkeld zou worden. De leden van de RPF-fractie vragen of het in de toekomst wel mogelijk is de autobussen in deze wet te betrekken. Aan welke termijn moet eventueel gedacht worden?

Voor het vervallen van de opcentenheffing op bussen worden de provincies gecompenseerd door een verhoging van de opcentenlimiet voor de resterende voertuigen. Concreet betekent dit een belastingverhoging voor de bezitters van andere voertuigen. Hoe hoog kan die verhoging maximaal zijn?

De wens van provincies om de provinciale belastingdruk beter over de burgers te kunnen verdelen vinden de leden van de GPV-fractie begrijpelijk, maar minder zwaar wegend dan het geval is bij de gemeentelijke belastingen. De betrokkenheid van burgers bij het overheidsbeleid zal immers op gemeentelijk niveau altijd groter zijn dan op provinciaal niveau, omdat het bestuurlijk middenniveau nu eenmaal altijd verder van de burgers zal afstaan.

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
Hommes